

徐州市土地管理志

XUZHOU SHI TUDI GUANLI ZHI



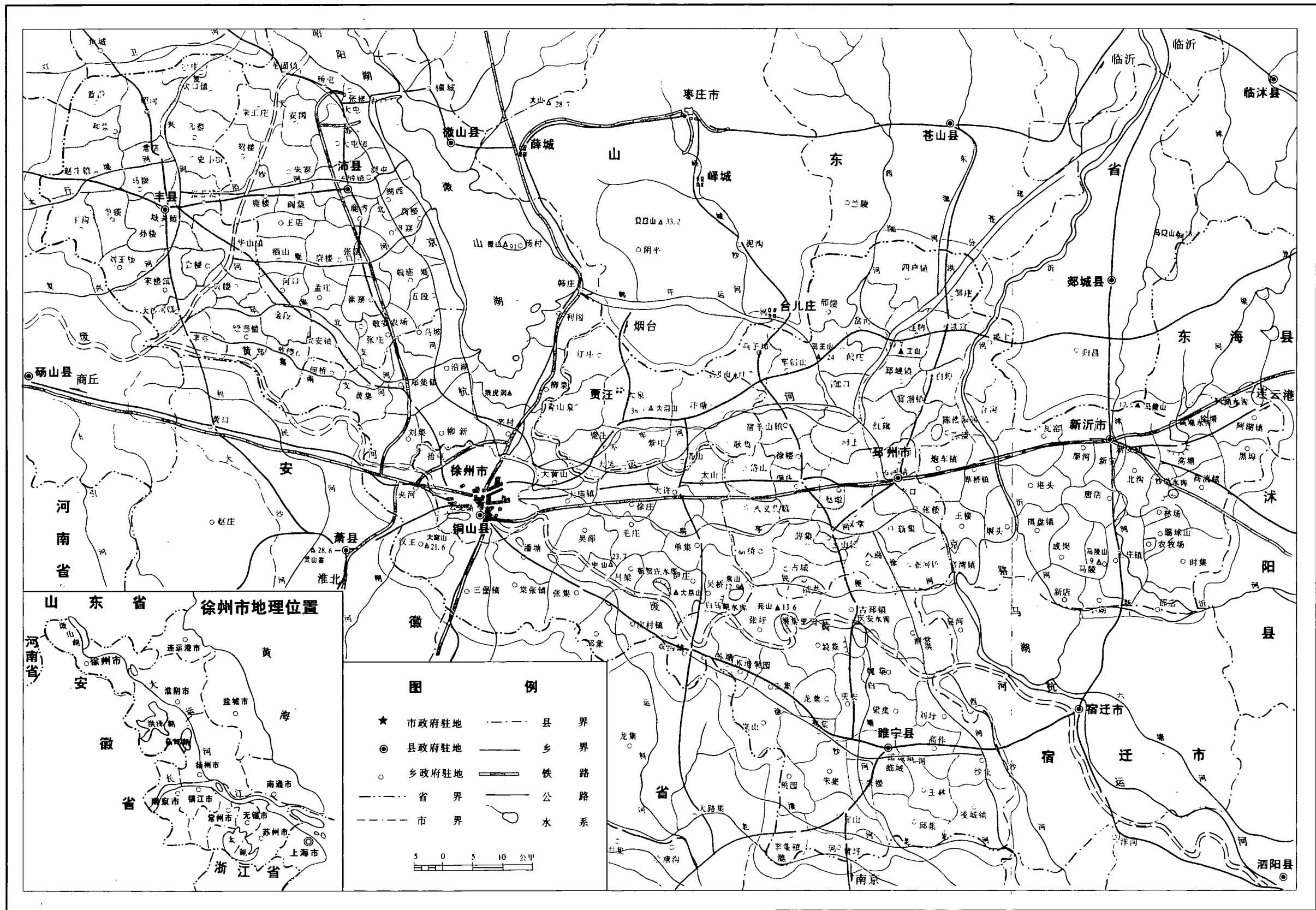
江苏人民出版社

徐州市土地管理志

徐州市土地管理志编纂委员会

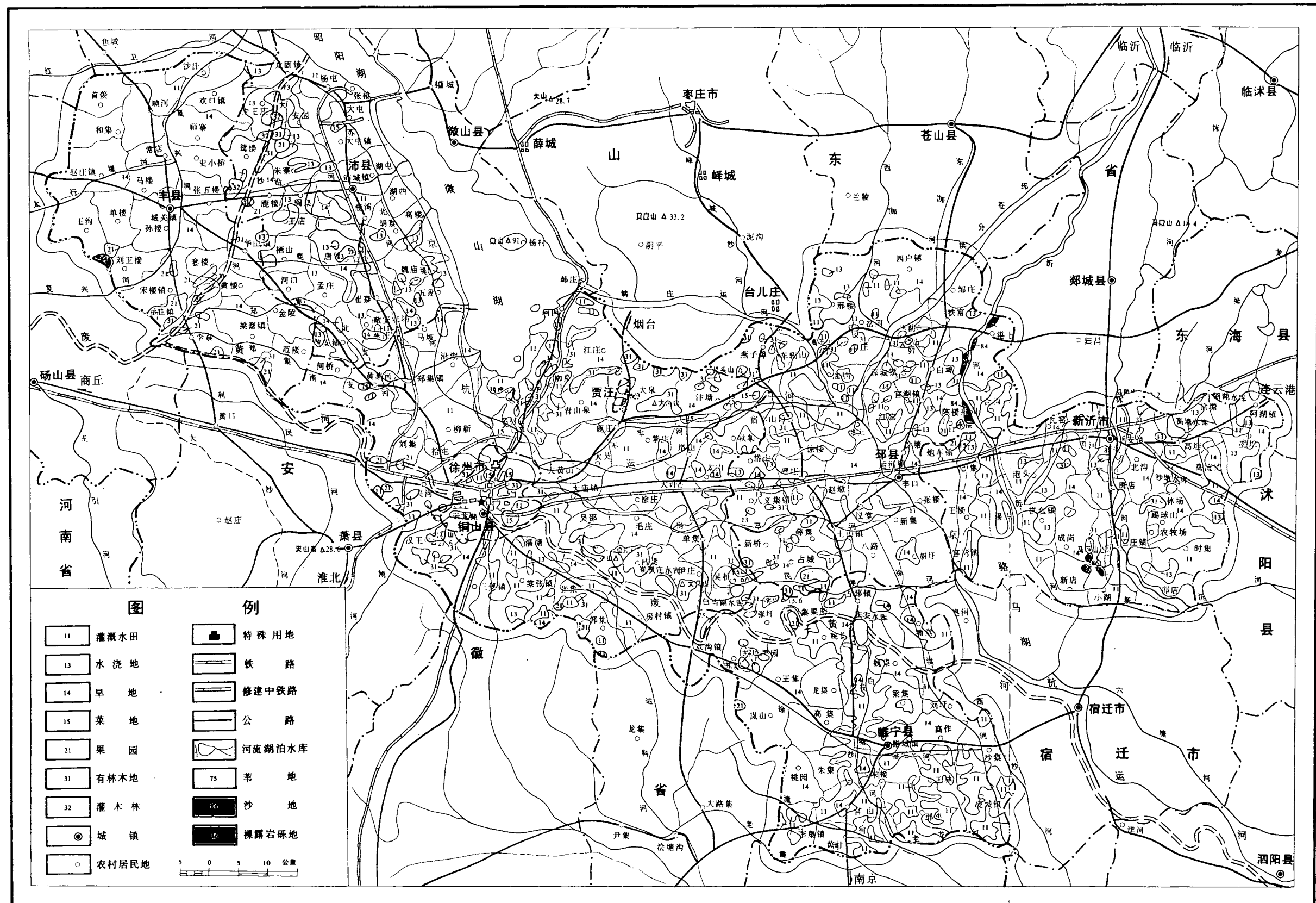
江苏人民出版社

徐 州 市 政 区 图



1994 年绘制

徐州市土地利用现状图



序

盛世修志，历代如此。编纂《徐州市土地管理志》，喜逢良时，应运出版，堪称是建国后徐州市土地管理史上的创举，实为一大盛事喜事！

土地是人类赖以生存和发展的根基，是不可再生的宝贵资源。马克思说：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”在两千年前，西汉文帝时，晁错曾上言曰：“粟、米、布、帛生于地，长于时，聚于力，非一日可成也。一日不得而饥寒至，是故明君贵五谷而贱金玉。”纵观社会发展历史，人类生存和人类社会的发展，无不与土地休戚相关，可谓土地是一切生命的载体。

在有阶级存在的社会里，土地所有制总是体现着占统治地位的阶级的利益和意志。中国历代王朝土地所有制的历史，就是代表封建统治阶级利益的历史。新中国成立后，废除了土地私有制，实行了土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。这是中国土地所有制史上的伟大变革，这种土地所有制体现着国家和劳动群众的最大利益。

解放后，政府对土地管理工作极为重视，但由于长期以来没有设置专门土地管理机构，形成土地多头管理，管理权分散，削弱了土地管理力度。20世纪80年代，徐州市建立了城乡土地统管的专门机构，强化了管理职能，使土地管理纳入依法管理的轨道。进入90年代，随着社会主义市场经济的确立，又进行了土地管理体制和使用制度的重大改革，使徐州市的土地管理工作开创了一个崭新局面。

徐州市人口多,耕地少,土地后备资源贫乏。建国后,人口激增,耕地锐减,人地矛盾愈加突出。1949年人均耕地3.37亩,至1994年,人均耕地1.08亩,如果土地无控制地衰减下去,源竭而流断,民何以为食?因此,采取法律的、行政的、经济的综合管理手段,既保证人民吃饭,又保证国家建设,开源节流,保持耕地总量动态平衡,切实保护耕地,已成为迫在眉睫的大事,应引起全社会的高度重视!

编纂《徐州市土地管理志》,旨在总结历史经验和教训,前有所稽,后有所鉴,以达经世致用的目的。编纂本志,虽经广征博采,竭力搜集史料,但由于历史原因,尚感史料不全。本志编纂,历时三载,披沙拣金,数易其稿,卒得杀青。由于编纂水平所限,差错在所难免,诚冀读者赐教,以便续修补正。

值《徐州市土地管理志》即将付梓之际,撰写此文,是为序。

赵 玉 柱

1997年10月

注:赵玉柱原任徐州市土地管理局局长

凡 例

一、本志以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,遵循新方志“实事求是,存真求实”的原则,力求科学性、思想性和资料性相统一。

二、本志立足徐州城区,系统地记述徐州市土地管理的历史和现状。

三、遵照“详今略古,古为今用”的原则,本志立足当代,纵贯古今。上限追溯至有史可稽,下限断至1994年年底。为求其事物的完整性,个别节目的记述,延伸至1995年;大事记延伸至1998年底。

四、本志以记述为主,图、表、录等体裁并用,因需设置,穿插其中。

五、本志采用现代语体文记述,使用简化汉字。

六、凡引用某些历史资料的计量、旧币时,原文摘录不作折算。

七、本志记述中涉及较多的名称,首次出现时,冠以全称,而后采用约定俗成的简称。

八、本志所记土地总面积是1991年土地利用现状调查的面积,耕地面积为引用当时的统计面积。

九、本志编摘引用的历史资料,均不注明出处。

目 录

序 言	1
凡 例	1
概 述	1
大事记	8
第一章 建置与境域	32
第一节 建置	32
第二节 境域	33
第二章 土地环境与资源	44
第一节 陆地	44
第二节 水域	46
第三节 地质 地貌 地矿	48
第四节 土壤 气候	51
第五节 土地 人口	56
第三章 土地制度	60
第一节 封建主义土地私有制	60
第二节 土地农民所有	63
第三节 社会主义土地公有制	67
第四节 土地使用制度改革	73
第四章 土地利用规划、保护及复垦	79
第一节 土地利用总体规划	79
第二节 基本农田保护区	84
第三节 土地开发复垦与整治	86
第五章 建设用地管理	93
第一节 用地计划管理	93

第二节	建设用地类型及管理	95
第三节	金山桥开发区建设用地	104
第四节	用地程序及审批权限	108
第五节	用地补偿	110
第六节	地产管理	124
第六章	地政地籍管理	126
第一节	土地登记	126
第二节	土地调查	134
第三节	土地统计	150
第四节	土地权属争议处理	151
第七章	土地立法和监察	157
第一节	法规建设	157
第二节	执法监察	161
第三节	查处土地违法案件	164
第四节	土地行政复议与诉讼	171
第五节	土地信访	174
第六节	“三无”乡镇创建活动	177
第八章	地价、地租、地税及其他规费	182
第一节	地价	183
第二节	地租	198
第三节	地税	203
第四节	其他规费	218
第九章	宣传教育与科技	221
第一节	土地法规宣传	221
第二节	教育培训	224
第三节	科技成果	226
第十章	土地管理机构、财务、档案	229
第一节	市级机构	229
第二节	县(市)级机构	240
第三节	乡镇机构	244
第四节	土地财务	245
第五节	土地档案管理	248

附 录**附录一**

徐州市征购民有土地及收回国有土地暂行办法·····	253
---------------------------	-----

附录二

徐州市征用土地、拆迁房屋管理实施细则·····	256
-------------------------	-----

附录三

徐州市执行《国家建设征用土地条例》有关补偿、安置费等 问题的实施细则·····	262
--	-----

附录四

徐州市土地权属、用途变更登记暂行规定·····	267
-------------------------	-----

附录五

徐州市贯彻《江苏省〈土地管理法〉实施办法》补充规定·····	270
--------------------------------	-----

附录六

徐州市国有土地使用权出让和转让暂行办法·····	273
--------------------------	-----

附录七

徐州市外商投资企业土地使用管理办法·····	280
------------------------	-----

编纂始末·····	285
------------------	------------

概 述

—

“自古彭城列九州”，据竹书纪年记载，自伏羲氏始建九州，徐州居其一。徐州已有四千多年的历史，尽管历代嬗变，王朝更替，而徐州均为历代国、郡、府、州的治所驻地。徐州堪称历史悠久，文化灿烂，是国家历史文化名城。

徐州位于江苏省西北部，地处北纬 $33^{\circ}42'44''\sim 34^{\circ}58'45''$ ，东经 $116^{\circ}21'15''\sim 118^{\circ}43'13''$ ，为苏、鲁、豫、皖四省交汇处。东襟黄海，西带中原，南屏江淮，北扼齐鲁，交通发达，地势险要，素有“五省通衢”及“兵家要塞”之誉。1984年，徐州周邻16个地市联合成立淮海经济区，而徐州则是位居淮海经济区的中心城市。1994年4月22日列入全国较大城市管理序列，享有立法权。

徐州市辖丰、沛、铜、睢4县和新沂、邳州2市(县级市)。市区置云龙、鼓楼、泉山、矿区(今九里区)、贾汪区5个行政区。全市土地总面积为11 258平方公里，折合1 688.7万亩，有耕地912.18万亩(1994年统计局统计数)，总人口843.1万人(1994年数)，市区人口95.1万人(1994年数)，人均耕地1.08亩。

徐州地区的地质构造属华北地台的一部分，全区自东而西分为鲁苏地盾、郯庐断裂带、徐蚌断褶带、鲁西断块四个次一级大地构造单元；其地貌则以平原为主，西高东低，地势平坦，约占土地总面积的90.6%；少有丘陵岗地，约158万亩。徐州属黄淮冲积平原，其土壤以洪积物为主，间有岩石风化物。全市土壤面积1 237.95万亩，共分6个土类，14个亚类，36个土属，99个土种，以潮土类为多，面积为984.35万亩。土地肥沃，谷物质优，是国家商品粮基地之一。

徐州属湿润、半湿润季风气候区，四季分明，光照充足。年平均气温

13.9℃,年平均降水量为873.9毫米,无霜期为207天,宜于谷物生长。

徐州境内有河流143条,河流水面38.87万亩,湖泊水面17.93万亩,有水库88座,全市共有水域面积269.48万亩。徐州多年平均地径流量为24.0亿立方米,浅层地下水补给量平均为25.8亿立方米,多年平均外来过境水量为77.74亿立方米,三项水资源合计127.56亿立方米,扣除地表水和地下水相互转换重复量,三项平均每年实为122.06亿立方米。

徐州的矿产资源极为丰富,有煤、铁、石灰岩、石英砂岩、石膏等十余种。煤矿资源尤丰,是江苏省煤炭开采业重要的生产和供应基地。

二

徐州自建置以来,土地所有制演变,经历了封建社会和社会主义社会两个历史时期。

古之徐州,始行爵封。秦时“废井田,开阡陌”,承认土地私有。西汉恢复田宅,轻徭薄税。至东汉,贵族、地主大量兼并土地归私。北魏实行“均田制”,唐代推行“租、庸、调”法。明施“一条鞭”法。清沿明制,两代官僚、地主的后裔,占有土地更多,有的土地跨省跨县,挂“千顷牌”、“双千顷牌”。民国时期的土地制度,是以地主、富农占有为主的封建土地私有制,徐州地区的地主、富农占有一半以上的土地,广大农民只占有不足一半的土地。民国后期,地主占有土地的比重下降,富农、中农及其他成分的农民占有土地比重有所上升。

1948年徐州解放。1951年,徐州地区全面完成了土地改革,将没收、征收地主、富农的土地,以及公地、学田、庙田、族田等,分配给无地或少地的农民。这是土地所有制的重大变革,从此结束了封建地主土地私有制,变为劳动农民所有。农民分得了土地,解放了生产力,组织互助组、初级农业生产合作社,土地入股分红,合伙搭犊发展农业生产。1956年,徐州地区全面实现高级农业生产合作社,农民所有的土地全部入社,取消土地分红。这标志着土地所有制发生本质变化,将土地农民所有变为农村农民集体所有。高级农业生产合作社,一般分社、大队、生产队三级管理,生产队实行劳力(人口)、土地、耕畜、农具三固定。

1958年,徐州全区实现人民公社化,人民公社土地所有权没变,仍为农村集体所有。1983年,徐州地区全面推行家庭联产承包责任制,组织生产形

式发生变化,但集体土地所有制性质未变。城区原为公有、私有、接收、接管、空地、街基等地产,通过行政法律手段和社会主义改造,逐步变为国家所有。不论是城镇的土地为国家所有,还是农村的土地为农民集体所有,作为土地所有权者,长期以来,都没有得到土地资产所产生的经济效益。

自从国务院发出(1990)4号文件的通知和《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》发布后,徐州市对土地使用制度进行了重大改革。1992年9月徐州市人民政府发布了《徐州市国有土地使用权出让和转让暂行办法》,下发了《关于加快土地使用制度改革的通知》以后,一改旧规,城镇国有土地使用权开始转变为有偿划拨、有偿出让的供地方式。1992年始,对使用国有土地的建设者,一次性收取每亩1万元~3万元的有偿划拨费,1994年后土地有偿划拨费改为每亩2万元。1993年,徐州市区开始国有土地使用权出让,本年出让土地24宗775.1亩(不含开发区),收取土地使用权出让金(包括征地费税)2300万元,1994年,市区出让土地25宗(不含开发区),计692.2亩,收取出让金(包括征地费税)4999.5万元。在农村,从1990年始对乡村集体非农业建设用地及农民宅基地,也施行了有偿使用。1993年起,为减轻农民负担,徐州市取消了对农民宅基地有偿使用费的收取。徐州市的土地所有制,解放前为封建土地私有制;土地改革后变为农民所有;高级合作社化以后,农村土地变为农民集体所有,城镇土地为国家所有,至今未变。

三

孟子云:“诸侯之宝三:土地、人民、政事。”《资治通鉴》载:“地者,国之本也。”

土地是国之疆域的标志,历代王朝对土地颇为重视,都置有经管土地的机构。徐州土地管理机构赓续相延。明清两代,由县衙内钱谷房掌管土地。民国时期,由民政长及县政府下设的课、科、处经管。日伪时期,由伪徐州市公署下设股、处经管。1945年8月日本投降后,由徐州市政府地政科、江苏省国有地产管理局徐州分局、公有款产管理委员会经管土地事宜。1948年徐州解放后,未设置专门土地管理机构,由市政府房地产管理局、财政局、规划局、建委等部门先后兼管,由于多头管理,削弱了管理力度。1985年底,徐州市开始设立专门土地管理机构,《中华人民共和国土地管理法》颁布后,更

加重视土地管理工作,1988年组建徐州市土地管理局,1992年升格为正处级建制,肩负起全市城乡土地统一管理的重担。徐州市局科室齐全,职能到位,至1994年底在职人员93人。有36个先进单位和个人,受到市级以上机关的奖励。

1986年~1988年,徐州市所辖7个县(市、区)先后建立正科级土地管理机构。187个乡(镇)均成立了土地管理所(站)。至1994年底建立健全了三级土地管理机构,共有土地管理人员1021人。徐州市土地管理局的财务工作,开始由办公室、政秘科兼管,1993年成立财务科,实行土地财务的收支、计划、监督管理。土地档案管理,始于1985年底,至1994年,土地档案初具规模,分综合档案和土地专业档案,置档案柜10组,藏档案2292卷,其中永久性档案1597卷、长期档案152卷、短期档案543卷。

土地管理机构的神圣使命,就是开源节流,保护耕地,保持耕地总量动态平衡。编制土地利用总体规划,是保护耕地的法律措施。徐州市、县(市)区、乡(镇)的土地利用总体规划的编制,从1992年开始,1994年完成。规划年期一般起于1990年,到2000年末止。编制方案对耕地、园地、林地等八项土地利用都作了预测规划。结合土地利用总体规划,划定了全市基本农田保护区,一级基本农田保护区面积914.1万亩,二级基本农田保护区面积157.6万亩。对土地既要保护,节约用地,又要开源增加土地。1989年底,徐州对采煤塌陷地、河滩、废弃地只是零星开发复垦改造,而后全面实施立项、成片开发复垦整治。徐州有采煤塌陷地16.2万亩。1989年起,铜山县、沛县对采煤塌陷地采取区域开发复垦,至1994年底,已开发复垦采煤塌陷地8.7万亩,并实行综合利用,取得良好的经济效益。80年代初,铜山县、睢宁县、丰县、沛县开始对废黄河、大沙河两岸的废河滩、荒地、低产田,进行立项综合开发整治,至1994年,已复垦改造土地约40万亩(包括低产田改造)。徐州市对土地开发复垦,实行优惠政策,予以鼓励。

管理好国家建设用地,也是节约土地的关键环节。在50年代,徐州就制定了建设用地法规,加强了国家建设用地的管理,但建设用地存在着盲目性、随意性、多变性。1987年以后,徐州对各类建设用地(包括国家、集体、个人、三资企业、农用地等)实施指令性、指导性计划指标管理,每年将省下达的计划用地指标,层层分解到县(市)、区、乡(镇)、组,实行层层控制,分级负责管理。在徐州城区,将年度计划用地表,发送各用地单位填报,没有年度计划用地项目,拒办征(拨)用地手续。自实行计划用地管理以来,无一起超

指标用地,1990年~1994年共节约用地计划指标32 743亩,其中耕地22 842亩。在建设用地中,严格执行审批权限及程序,加强全程监督管理,按照土地各项补偿,安置标准,给予补偿安置,使建设用地纳入依法管理轨道。

地籍管理是土地管理工作的基础。民国时期,徐州对公有、私有土地权利人实行土地登记。解放后,土地登记频仍。1988年徐州市进行城镇国有土地使用权申报登记,明确了土地登记范围及内容,分商业、工业、仓储、交通、市政公用设施及绿化、公共建筑、住宅、特殊用地等项申报登记,全市共申报登记总面积为3 167.9万平方米。80年代末,开始土地统计,90年代初,徐州市人民政府制定《徐州市土地权属、用途变更登记暂行规定》,开始土地权属、用途变更登记。民国36年(1947年)2月徐州市城区进行地籍调查测量,获得测绘图500余幅。1987年徐州市房地产管理局进行地籍调查,只测绘土地宗地面积,未行四邻指界。1992年徐州市土地管理局依据《城镇地籍调查规程》,使用先进技术全面进行城区地籍调查、确权发证,实现了以证以图管地,至1995年底已完成50平方公里的地籍调查任务。在农村,自1983年始,历时十余年,进行了土地资源利用现状调查和补充调查,这次调查,采用先进科学技术,利用航空摄像片进行全野外调绘,经内业转绘,分幅分等量算,按面积比例平差,全面准确地查清了全市土地面积和利用现状,全市土地总面积1 688.7万亩,其中耕地1 024.7万亩(1991年土地资源详查数),占总面积的60.96%;园地25.6万亩,占1.52%;林地68.4万亩,占4.07%;牧草地1 789.9亩,占0.01%;居民点及工矿用地213万余亩,占12.67%;交通用地46万余亩,占2.74%;水域269.4万亩,占16.03%;未利用地33.63万亩,占土地总面积的2%。通过补查确定了村与村集体土地所有权权属界线。1986年~1987年为了贯彻国务院《关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》7号文件和江苏省人民政府《关于贯彻中共中央、国务院〈关于加强土地管理制止乱占耕地的通知〉的意见》17号文件,徐州市全面进行了农村非农业建设用地清查。据统计,1982年以后未经批准擅自占用的土地72 369.13亩,对查出的违法占地,依据政策陆续处理,刹住了乱占滥用耕地的歪风。徐州依据国家土地管理局公布的《关于确定土地权属问题的若干意见》和《徐州市城镇地籍调查确定国有土地使用权的暂行意见》,对发生土地使用权权属争议的单位或个人进行调解或行政裁决,徐州市政府重点裁决土地权属争议案件数起。

徐州历来重视土地立法监察工作。民国时期,徐州制定了一些地方性的

土地管理法规。新中国成立以来,尤其是1986年《中华人民共和国土地管理法》颁布后,徐州地方性的法制建设进一步强化。1988年徐州市土地管理局成立法规监察科,1993年又成立徐州市土地监察大队,建立健全市、县(市、区)、乡三级土地监察网络。对各类土地违法案件进行依法监察检查,查处重大违法案件,审理了土地诉讼和复议案件。土地信访及时处理,1988年~1994年来信办结率为89.48%,来访办结率为89.87%。1991年全市182个乡镇全面开展土地管理“无违法批地,无违法管地,无违法用地”的“三无”乡镇创建活动。1991年有22个乡镇达标,占全市乡镇总数的12%;1992年有48个乡镇达标,占乡镇总数的26.3%;1993年有75个乡镇达标,占乡镇总数的41.2%;1994年有88个乡镇达标,占乡镇总数的48.9%。1991年~1992年连续两年达标的乡镇16个,占乡镇总数的8.7%;1993年~1994年连续两年达标的乡镇65个,占乡镇总数的35.7%;1992年~1994年连续三年达标的乡镇31个,占乡镇总数的17%。开展创建“三无”乡(镇)活动以后,大大减少了土地违法案件。

徐州地价有城区地价和乡村地价,土地价格因时而异。民国17年(1928年),徐州城墙内地价分五等,每等各定其价,特等每亩1000元,丁等每亩200元。民国36年(1947年)8月4日,徐州市成立标准地价评议委员会,修正了市区标准地价的地段等级,时划12等级,各有其价,一等地价每亩3000万元,12等地价每亩60万元。1994年7月,徐州市完成城区土地定级估价,划定7个土地级别,及商业、住宅、工业、级别综合用地基准地价。商业用地一级为每平方米3200元,七级为每平方米220元;住宅用地一级为每平方米750元,七级为每平方米140元;工业用地一级为每平方米560元,七级为每平方米110元;级别综合用地一级为每平方米2720元,七级为每平方米120元。民国时期的乡村地价因县因时有异,好的上等田每亩45元,下等田每亩4元不等,解放后农村地价逐年提高。

徐州城区地租,按区段分等规定租额。民国37年(1948年),特等地租每平方米10000元,丁等每平方米1200元。1949年城区地租分五等,一等每年每亩租金小麦1000斤,五等每年每亩租金小麦200斤。1951年城区土地租金分十等,一等地区每年每亩租金小麦2000斤,十等地区小麦100斤。1953年,城区土地分十二等,一等地区每年每亩租金220万元,十二等地区为8.25万元。解放前乡村地租分包租、分租两种形式,地主将土地租给农民耕种,收租剥削。

徐州在解放前各个朝代,皆征收田赋,解放后改征农业税。1987年后,相继开征耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税等。除以上税种之外,并按规定收取土地清丈测绘、土地登记、土地权属、用途变更登记、土地有偿使用等其他规费。

广泛深入进行土地管理法律、法规宣传教育,增强全社会的法律意识,是做好土地管理工作的思想基础。1986年,《中华人民共和国土地管理法》颁布以后,徐州市利用各种宣传形式,采取平时宣传与突击宣传相结合的方法,对广大干部群众,尤其是对各级领导干部加强土地管理法律法规的宣传教育,使其知法、懂法、守法。1991年,国家确定每年6月25日为土地日后,每年围绕土地日宣传主题,精心组织,上下联动,多方配合,集中宣传土地管理法规,在社会上引起强烈反响。自1988年以来创办《徐州土地管理》简报,至1994年底从未间断,共办81期,刊发110篇文稿,宣传土地法规。加强了在职人员的培训教育。徐州市从1988年,对在职人员,尤其是股级以上干部,采取平时培训与集中培训相结合的方法,进行培训。1990年11月,徐州对乡镇土地管理所以上的干部,利用一个月左右的时间举办三期全市土地管理基础知识培训班,共培训320人。同时与高等院校联系分期分批委培在职人员,培养了一批土地管理业务骨干。徐州极为重视土地科学技术研究,并取得了成果。1991年~1994年共获国家、省土地管理部门、徐州市人民政府以上单位授予的各类土地科技成果、科技进步奖21项。其中,1992年徐州市乡级土地利用总体规划,获国家土地管理局土地利用成果一等奖;1992年徐州市完成的土地资源调查成果,获江苏省土地管理局优秀成果一等奖;1992年农用土地分等定级方法研究,获江苏省土地管理局优秀调查成果一等奖、国家土地管理局优秀调查成果二等奖;1994年徐州市市区土地定级估价,获江苏省土地管理局优秀成果及科技进步一等奖、获国家土地管理局优秀成果二等奖;1994年徐州市土地管理利用总体规划,均获国家土地管理局、江苏省土地管理局优秀成果一等奖。

土地管理事业,是人类永恒的事业,将会永远继续下去。徐州的土地管理事业,方兴未艾,前景光明。但是,徐州市人口多,耕地少,土地后备资源不足。十分珍惜和合理利用每寸土地、切实保护耕地,至关重要。徐州市土地管理局将继续采用法律的、行政的、经济的综合手段,继续管好用好土地,为徐州人民造福。